Deutscher Bundestag
13. Wahlperiode

Drucksache 13/3475

12. 01. 96

Gesetzentwurf

der Bundesregierung

Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes und anderer Gesetze

A. Zielsetzung

In diesem Gesetzentwurf werden drei Ziele zusammengefaßt:

1. Die Erfahrungen mit der Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes erfordern eine Weiterentwicklung des Gesetzes. Insbesondere weist die Abgrenzung der leistungsberechtigten Personen in § 1 Lücken auf, führt die unterschiedliche Leistungshöhe in § 2 zu nicht vertretbaren Ergebnissen und erschweren fehlende Regelungen für das Leistungsverfahren die Durchführung.
2. Arbeitslose, die vor der Arbeitslosmeldung nicht oder nur kurze Zeit Arbeitnehmer waren, erhalten nach der geltenden Fassung des Arbeitsförderungsgesetzes für begrenzte Zeit Arbeitslosenhilfe (originäre Arbeitslosenhilfe). Dies ist mit der Funktion der Arbeitslosenhilfe, die eine besondere staatliche Fürsorgeleistung für Arbeitnehmer ist, schwer vereinbar und bindet erhebliche Mittel des Bundes, die nicht mehr zur Verfügung gestellt werden können.
3. Im Rahmen der Reform der Arbeitslosenhilfe soll die Prüfung der Bedürftigkeit bei Anträgen auf Arbeitslosenhilfe verbessert werden.
4. Die Länder haben schon bisher im Grundsatz die finanzielle Verantwortung für die unentgeltliche Beförderung im öffentlichen Nahverkehr. Dies muß auch im Hinblick auf die Kostentragung für die unentgeltliche Beförderung Schwerbehinderter im öffentlichen Personennahverkehr, soweit die Verantwortung hierfür als Aufgabe der Daseinsvorsorge auf die Länder übertragen worden ist, umgesetzt werden.

B. Lösung

Zu Nummer 1

Im Asylbewerberleistungsgesetz werden der Kreis der Leistungsberechtigten erweitert und die Ausländer zusammengefaßt, die sich typischerweise nur vorübergehend und ohne Verfestigung ihres ausländerrechtlichen Status in Deutschland aufhalten. Die Leistungen nach den §§ 3ff. des Gesetzes erhalten Asylbewerber bis zum Abschluß des Asylverfahrens oder bis zu einer positiven Entscheidung, Ausländer mit einer Duldung von insgesamt bis zu zwei Jahren und andere vollziehbar Ausreisepflichtige. Die besser ausgestalteten Leistungen in Höhe der Leistungen des Bundessozialhilfegesetzes erhalten Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge sowie Ausländer mit einer Duldung von insgesamt zwei und mehr Jahren. Das notwendige Zusammenwirken der Leistungs- und Ausländerbehörde wird verstärkt und das Leistungsverfahren erleichtert und vereinfacht. Dies erfordert Änderungen insbesondere des Asylbewerberleistungsgesetzes, des Ausländergesetzes und des Asylverfahrensgesetzes.

Zu Nummer 2

Die originäre Arbeitslosenhilfe wird gestrichen. Kurzdienende Soldaten sowie Zivildienstleistende erhalten bei anschließender Arbeitslosigkeit statt dessen eine entsprechende finanzielle Absicherung. Dies erfordert Änderungen insbesondere des Arbeitsförderungsgesetzes, des Soldatenversorgungsgesetzes und des Zivildienstgesetzes.

Zu Nummer 3

Eine gesetzliche Ausnahme zu § 45d Abs. 2 des Einkommensteuergesetzes soll es der Bundesanstalt für Arbeit ermöglichen, Angaben der Antragsteller auf Arbeitslosenhilfe über die Anzahl der erteilten Freistellungsaufträge durch das Bundesamt für Finanzen überprüfen zu lassen.

Zu Nummer 4

Der Bund übernimmt nicht mehr die Kosten, die durch die unentgeltliche Beförderung im Nahverkehr durch Unternehmen entstehen, die sich überwiegend in der Hand des Bundes oder eines mehrheitlich dem Bund gehörenden Unternehmens befinden. Dies erfordert Änderungen des Schwerbehindertengesetzes.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Der Gesetzentwurf hat für Bund, Länder und Kommunen folgende finanzielle Auswirkungen:

Maßnahmen nach	jährliche Einsparungen in Mio. DM		jährliche Mehrkosten in Mio. DM	
	Bund	Länder/ Kommunen	Bund	Länder/ Kommunen
Abschnitt 1		886		
Abschnitt 2	800		10,5	533
			15	
Abschnitt 3	230			230
insgesamt	1 030	866	25,5	763

Für den Bund entstehen daher jährliche Einsparungen in Höhe von 1 004,5 Mio. DM, für Länder und Kommunen jährliche Einsparungen in Höhe von 123 Mio. DM. Aufgrund der Übergangsregelung in Artikel 6 Nr. 7 (§ 242v Abs. 2 AFG) entstehen 1996 Einsparungen für den Bund in Höhe von 804,5 Mio. DM und für Länder und Kommunen in Höhe von 314 Mio. DM.

Auswirkungen auf Einzelpreise, das allgemeine Preisniveau und insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau sind nicht zu erwarten.

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
031 (332) – 800 00 – So 28/96

Bonn, den 12. Januar 1996

An die Präsidentin
des Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes und anderer Gesetze mit Begründung (Anlage 1) und Vorblatt.

Ich bitte, die Beschlußfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium für Gesundheit.

Der Bundesrat hat in seiner 692. Sitzung am 15. Dezember 1995 gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes beschlossen, zu dem Gesetzentwurf, wie aus Anlage 2 ersichtlich, Stellung zu nehmen.

Die Auffassung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates ist in der als Anlage 3 beigefügten Gegenäußerung dargelegt.

Dr. Helmut Kohl

Anlage 1

Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes und anderer Gesetze

Der Text des Gesetzentwurfs und der Begründung ist gleichlautend mit dem Text auf den Seiten 4 bis 10 der Drucksache 13/2746.

Anlage 2

Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat in seiner 692. Sitzung am 15. Dezember 1995 gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes beschlossen, zu dem Gesetzentwurf wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Der Bundesrat lehnt den Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes und anderer Gesetze ab.

2. In dem Gesetzentwurf der Bundesregierung werden mit der Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes, der Änderung des Arbeitsförderungsgesetzes (Wegfall der originären Arbeitslosenhilfe) und der Änderung des Schwerbehindertengesetzes (Wegfall der Kostenerstattung für Fahrgeldausfälle) drei verschiedene Regelungsbereiche miteinander verknüpft.

   Diese Koppelung wurde bei der öffentlichen Anhörung einhellig von allen Experten abgelehnt. Der Bundesrat sieht diese Verknüpfung nicht als sachgerecht an. Zwischen den geregelten Bereichen gibt es keinen sachlichen Zusammenhang, sie sind daher gesetzgebungstechnisch klar voneinander zu trennen. Der Bundesrat bedauert, daß die Bundesregierung mit dieser Verknüpfung die von allen Beteiligten für notwendig erachtete Reform des Asylbewerberleistungsgesetzes mit dem Ziel eines im wesentlichen einheitlichen Leistungsrechts für alle Flüchtlinge und einer Erleichterung und Vereinfachung des Leistungsverfahrens unnötig erschwert.

   Die Bundesregierung begründet die Verknüpfung der unterschiedlichen Regelungsbereiche in diesem Entwurf damit, daß die Mehrbelastung der Länder und Kommunen bei Schwerbehindertenbeförderungen und Arbeitslosenhilfe durch Entlastungen bei den Leistungen an Flüchtlinge kompensiert werden soll. Der Bundesrat bezweifelt die zugrundeliegende Kostenschätzung.

   Während die Belastung der Länder und Kommunen mit 763 Mio. DM jährlich mit Sicherheit eintreten dürfte, erscheint das Einsparvolumen von 886 Mio. DM jährlich zweifelhaft. Die Berechnung der Bundesregierung bezieht sich auf eine Kostenschätzung aus dem Jahre 1993 vor dem Inkrafttreten des Asylbewerberleistungsgesetzes. Mittlerweile gewonnene Erfahrungen mit Ausgaben nach diesem Gesetz scheinen nicht in die Schätzung eingeflossen zu sein. Berechnungen in den Ländern kommen zum Teil zu wesentlich geringeren Einsparungen bis hin zur Möglichkeit von Mehraufwendungen.

   Im übrigen enthält dieser Gesetzentwurf nur einen Teil der geplanten Kostenverlagerungen vom Bund auf die Länder. Zusammen mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Rechts der Arbeitslosenhilfe ergibt sich eine Belastung von Ländern und Gemeinden in Milliardenhöhe ohne entsprechende Kompensation.

3. Der Bundesrat lehnt die von der Bundesregierung vorgesehenen Änderungen im Asylbewerberleistungsgesetz ab.

4. Der Bundesrat lehnt die Streichung der originären Arbeitslosenhilfe ab. Die Streichung führt zu einer Verlagerung von finanziellen Lasten vom Bund auf die Kommunen (Sozialhilfemehrkosten in Höhe von 533 Mio. DM jährlich). Die Streichung der originären Arbeitslosenhilfe ist sozialpolitisch verfehlt. Sie trifft vorrangig jüngere Arbeitslose mit Schwierigkeiten beim Einstieg in das Berufsleben und drängt diese in die Sozialhilfe ab. Die bisher geltende Regelung ist daher eher geeignet, eine Eingliederung des Betroffenen ins Arbeitsleben zu ermöglichen, als es bei einer Abstufung in den Kreis der Sozialhilfeempfänger der Fall wäre. Mit diesem Vorschlag kündigt die Bundesregierung den im Vermittlungsverfahren zum 1. SKWPG gefundenen Kompromiß einseitig auf.

   Frauen sind aufgrund ihrer diskontinuierlichen Erwerbsbiographie besonders betroffen. Zwar liegt der Frauenanteil bei den Bewilligungen von originärer Arbeitslosenhilfe unter ihrem Anteil an den Arbeitslosen, weil Bedürftigkeit wegen Anrechnung des Ehegatteneinkommens zum Teil nicht geltend gemacht werden kann. Unter den Anspruchsberechtigten sind jedoch z. B. die Alleinerziehenden empfindlich getroffen; ihr bisher schon hoher Anteil an den Sozialhilfe Beziehenden würde weiter steigen.

   Damit setzt die Bundesregierung ihre Politik der Entlastung des Bundeshaushalts auf Kosten der Sozialhilfe fort. Statt, wie vom Bundesrat im Beschluß zur Sozialhilfe – Reformkonzeption der Bundesregierung am 14. Juli 1995 (BR-Drucksache 452/95 [Beschluß]) gefordert, die vorrangigen Leistungssysteme zu stärken, um Sozialhilfebezug zu vermeiden, schlägt sie Streichungen und Kürzungen der vorrangigen Arbeitslosenhilfe vor.

   Neben den Änderungen in diesem Gesetzentwurf ist insbesondere auf den Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Rechts der Arbeitslosenhilfe (BR-Drucksache 732/95) hinzuweisen. Mit solchen Einschnitten zu Lasten der Arbeitslosen kann der notwendige Beschäftigungspakt, wie er vom Vorsitzenden der Industriegewerkschaft Metall vorgeschlagen worden ist, nicht zustande kommen. Angesichts der auch vom Sachverständigenrat für 1996 prognostizierten unverändert hohen Arbeitslosigkeit bedarf es nach Auffassung des Bundesrates einer gemeinsamen Anstrengung aller arbeitsmarktpolitischen Partner zum Abbau der Arbeits-

losigkeit. Hier darf sich die Bundesregierung nicht verschließen.

5. Der Bundesrat lehnt die Änderungen im Schwerbehindertengesetz ab.

   Abzulehnen ist insbesondere die einseitig zu Lasten der Länder vorgesehene Kostenverlagerung für Fahrgeldausfälle für Schwerbehinderte im Schienenpersonennahverkehr. Die Begründung des Bundes, daß durch das Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) vom 27. Dezember 1993 der ÖPNV als Aufgabe der Daseinsvorsorge zum 1. Januar 1996 auf die Länder übergegangen sei und diese die damit verbundenen finanziellen Lasten zu tragen haben, ist nicht sachgerecht. Die den Ländern ab 1996 zustehenden Regionalisierungsmittel enthalten keine Teilbeträge, die einen finanziellen Ausgleich für die nach dem Schwerbehindertengesetz bislang vom Bund zu tragenden Aufwendungen darstellen. Eine Änderung des Schwerbehindertengesetzes – wie vom Bund vorgesehen – war seinerzeit nicht Gegenstand der konkreten Bund-Länder-Verhandlungen über die Verwirklichung der Bahnstrukturreform. Dies wird daran erkennbar, daß der Gesetzentwurf der Bundesregierung für das Eisenbahnneuordnungsgesetz keine entsprechende Änderung des Schwerbehindertengesetzes enthielt.

   Der nach der geltenden Aufteilung der Erstattungsleistungen zwischen Bund und Ländern auf den Bund entfallende Anteil an den Kosten für die Erstattung von Fahrgeldausfällen für Schwerbehinderte im Schienenpersonennahverkehr bleibt auch nach der zum 1. Januar 1996 wirksamen Regionalisierung eine vom Bund zu finanzierende Aufgabe. Der Bundesrat verweist mit Nachdruck auf seine Stellungnahme vom 22. September 1995 zum Haushaltsgesetz 1996 (BR-Drucksache 450/95 [Beschluß]). Für die Absicht der Bundesregierung, die Kosten in Höhe von ca. 230 Mio. DM (= 270 Mio. DM Erstattung minus 40 Mio. DM Einnahmen, jeweils Bund) nicht mehr zu erstatten, sieht der Bundesrat keine Geschäftsgrundlage in der zwischen dem Bund und den Ländern ausgehandelten Regionalisierung des Schienenpersonennahverkehrs. Sie bedeutet vielmehr eine nicht gerechtfertigte, weitere Lastenverschiebung auf die Länder und Kommunen. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, keine Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen zu Lasten der Länder und Kommunen zu betreiben.

Anlage 3

Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates

Zu den Nummern 1 bis 3

Die Bundesregierung teilt nicht die grundsätzliche Kritik des Bundesrates an der Verknüpfung der Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes, der Änderung des Arbeitsförderungsgesetzes und der Änderung des Schwerbehindertengesetzes in einem Gesetz. Es trifft zwar zu, daß zwischen den drei Regelungsbereichen kein unmittelbarer Sachzusammenhang besteht. Eine Verknüpfung ist aber deshalb erforderlich, weil mit den vorliegenden Gesetzentwürfen Belastungen der Länder und Kommunen verbunden sind, die ausgeglichen werden sollen. Diese Kompensation erfolgt dadurch, daß das gleiche Gesetzespaket auch die Änderungen im Asylbewerberleistungsgesetz enthält und diese für Länder und Kommunen zu Einsparungen führen werden, die so hoch sind, daß die Belastungen mehr als gegenfinanziert sind.

In der vom Bundesrat kritisierten Verbindung der Gesetzesänderungen auf drei unterschiedlichen Sachgebieten liegt somit ein faires Angebot an Länder und Kommunen. Inhaltliche Auswirkungen sind mit dieser Verknüpfung nicht verbunden.

Die Bundesregierung begrüßt, daß auch der Bundesrat die Reform des Asylbewerberleistungsgesetzes mit dem Ziel eines im wesentlichen einheitlichen Leistungsrechts für alle Flüchtlinge und einer Erleichterung und Vereinfachung des Leistungsverfahrens für notwendig erachtet. Es kann jedoch nicht nachvollzogen werden, warum die in dem Gesetzentwurf verankerte Kompensation von Mehraufwendungen und Einsparungen, auf die gerade der Bundesrat erheblichen Wert legt, die Reform des Asylbewerberleistungsgesetzes unnötig erschweren soll.

Die Bundesregierung weist die Kritik des Bundesrates an der Berechnung des durch die Änderungen im Asylbewerberleistungsgesetz zu erzielenden Einsparvolumens zurück.

Die Kostenberechnung muß sich zwar bei den zu kalkulierenden Ausgaben und Einsparungen pro Kopf auf Annahmen stützen. Es handelt sich dabei jedoch um die gleichen Annahmen, die auch 1993 Grundlage der Kostenberechnung für das Asylbewerberleistungsgesetz waren und damals die Zustimmung der Länder gefunden haben. Vor dem Hintergrund der seitdem gewonnenen Erfahrungen wurde der für Mehrkosten bei Sachleistungen anzusetzende Betrag gegenüber dem Ansatz aus dem Jahre 1993 erhöht. Im übrigen haben sich seitdem keine wesentlichen Änderungen bei den Berechnungsgrundlagen ergeben.

Die Kommunalen Spitzenverbände haben die errechneten Einsparungen ausdrücklich nicht bestritten. Auch seitens der Länder sind der Bundesregierung – zuletzt trotz Nachfrage in den Ausschüssen des Bundesrates – die nach der Stellungnahme des Bundesrates angeblich vorliegenden Erfahrungswerte, die zu anderen Schätzgrößen führen müßten, nicht mitgeteilt worden.

Allerdings können die Entlastungen nur für Länder und Kommunen gemeinsam ausgewiesen werden. Die Bundesregierung appelliert an die Länder, die bei ihnen entstehenden Entlastungen in angemessenem Umfang an die Kommunen weiterzuleiten.

Die Bundesregierung weist in diesem Zusammenhang darauf hin, daß gemäß § 53 des Asylverfahrensgesetzes die Unterbringung von Asylbewerbern in Gemeinschaftsunterkünften erfolgen soll. Im Regelfall dürfen daher für diesen Personenkreis durch die Anwendung des Sachleistungsprinzips keine Mehrausgaben entstehen. Kommt es in der Praxis dadurch zu Mehraufwendungen, daß Asylbewerber nicht nur im Ausnahmefall außerhalb von Gemeinschaftsunterkünften untergebracht werden, sind diese Mehraufwendungen nicht auf das Sachleistungsprinzip, sondern auf eine nicht sachgerechte Anwendung des geltenden Rechts zurückzuführen.

Zu Nummer 4

Arbeitslose, die nach geltendem Recht Anspruch auf originäre Arbeitslosenhilfe haben, waren in der Vorfrist nicht oder nur kurze Zeit als Arbeitnehmer tätig. Sie haben ihren Lebensunterhalt überwiegend nicht durch Arbeitslohn bestritten, weil sie sonst Anspruch auf Arbeitslosengeld und nach Erschöpfung dieses Anspruchs auf Anschlußarbeitslosenhilfe gehabt hätten. Es ist sozialpolitisch wenig sinnvoll und entspricht auch nicht dem geltenden Recht, jedem, der arbeiten will, aber keine Arbeit findet und bedürftig ist, eine Lohnersatzleistung nach dem besonderen System der Arbeitslosenversicherung und der Arbeitslosenhilfe zu gewähren.

Die im Vermittlungsverfahren zum 1. SKWPG erfolgte Befristung der originären Arbeitslosenhilfe hat bereits deutlich gemacht, daß die originäre Arbeitslosenhilfe sich wesentlich von der weiterhin unbefristeten Anschlußarbeitslosenhilfe unterscheidet und ein Wegfall sachlich geboten ist.

Das Arbeitslosenhilfe-Reformgesetz soll Arbeitslosenhilfebeziehern Brücken in das Arbeitsleben bauen. Dem dienen die dort vorgesehene Verbesserung vorhandener und die Einführung neuer arbeitsmarktpolitischer Instrumente.

Zu Nummer 5

Bei den in Artikel 11 des Gesetzes vorgesehenen Änderungen handelt es sich um Folgeänderungen zu der zwischen Bund und Ländern einvernehmlich beschlossenen Regionalisierung des Schienenpersonennahverkehrs mit Eisenbahnen des Bundes, die

zum 1. Januar 1996 in Kraft getreten ist. Die Vorschriften des Schwerbehindertengesetzes über die Kostentragung für die unentgeltliche Beförderung Schwerbehinderter in diesem Bereich sollen zu dem genannten Zeitpunkt angepaßt werden.

Die vorgesehene Verpflichtung der Länder, die Kosten für die Fahrgeldausfälle auch in bezug auf die bisher in § 65 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 des Schwerbehindertengesetzes genannten Unternehmer zu tragen, entspricht der geänderten Aufgabenzuständigkeit. Mit dem Inkrafttreten des Regionalisierungsgesetzes liegt die Aufgaben- und Ausgabenverantwortung im gesamten öffentlichen Personennahverkehr uneingeschränkt bei den Ländern. Aus der Tatsache, daß die Frage der Kostentragung für die durch die unentgeltliche Beförderung Schwerbehinderter im öffentlichen Personennahverkehr entstehenden Fahrgeldausfälle bei den Verhandlungen zwischen Bund und Ländern im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zum Regionalisierungsgesetz nicht angesprochen worden ist, kann nicht der Schluß gezogen werden, daß es in diesem Bereich bei der bisherigen Regelung bleiben sollte.

Die im Entwurf vorgesehene Neuregelung führt nicht zu grundsätzlichen Änderungen bei der Kostentragung nach §§ 59 ff. des Schwerbehindertengesetzes, insbesondere auch nicht zu einer Verpflichtung der Kommunen.

Schon bisher waren die Länder im Grundsatz für die Erstattung der Fahrgeldausfälle durch die unentgeltliche Beförderung Schwerbehinderter und ihrer notwendigen Begleitperson im öffentlichen Personennahverkehr verantwortlich. Die bisherige Kostentragung durch den Bund stellt sich, wie aus dem Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens zur Einführung des 11. Abschnitts des Schwerbehindertengesetzes und auch aus der Struktur des § 65 Abs. 1 Satz 1 deutlich wird, als Ausnahme dar. Die in Nummer 1 der Vorschrift genannte Ausnahme ist vor dem Hintergrund der Regionalisierung des Schienenpersonennahverkehrs der bundeseigenen Bahnen nicht mehr gerechtfertigt.

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 53113 Bonn
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon: 02 28/3 82 08 40, Telefax: 02 28/3 82 08 44
ISSN 0722-8333